



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



**EJE TEMÁTICO:**

PODER , GOBIERNO Y GESTION EN LA UNIVERSIDAD

**PONENCIA:**

AUTONOMIA, PROBLEMA NO RESUELTO

PONENCIA

**LIC.ALEJANDRA M. MARTÍNEZ**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES -  
ARGENTINA

[ALEMAR@MAIL.FSOC.UBA.AR](mailto:ALEMAR@MAIL.FSOC.UBA.AR)

AUTONOMÍA - CAMBIO - DESAFÍOS - HETERONOMÍA

## **Introducción**

En los comienzos del Siglo XXI, la comunidad de académicos de Argentina, está signada por la defensa de la autonomía institucional, es decir la capacidad de autogobierno. Señala Naishtat, 02, “el debate actual central es sobre la autonomía universitaria y la pertinencia social de la universidad. Ambas nociones pueden, en una primera aproximación, rivalizar entre sí: la autonomía consiste en el libre ejercicio de la enseñanza y de la investigación universitarias, fuera de todo constreñimiento externo vinculado a fines ideológicos, políticos o económicos”. Hubo reclamos importantes sobre la extensión universitaria que como parte de esta misión, deberá producir su impacto social en líneas de transferencia de servicios, de políticas culturales, la educación no formal y como señalaba el ideario reformista, interactuar en el diagnóstico y la solución de los problemas concretos que afectan a la sociedad. Las distintas circunstancias que influyeron en la relación entre la Universidad y la sociedad introdujeron aisladas reformas en la gestión y el gobierno de las instituciones públicas que, no derivaron en una clara tendencia a la promoción autónoma de cambios profundos, que ayudaran a redefinir su misión en un contexto de crisis.

## **Los cambios en el contexto institucional**

El análisis de los cambios en las políticas de Educación Superior y sus resultados pueden pensarse, de acuerdo a la tipología desarrollada por Burton Clark, como intentos de desplazamiento de la autoridad entre tres polos de coordinación y control: el Estado, las oligarquías académicas y el mercado.

Las instituciones universitarias de América Latina han sido desde el comienzo organizadas por el *Estado*, de acuerdo a la tradición napoleónica, en la que el Estado-Nación era a la vez garante y finalidad de la formación universitaria, y su historia ha sido una lucha constante con las oligarquías internas por el control político, incorporando parte del modelo anglosajón de autogobierno y autarquía financiera. ”Esto se refleja en la tensión permanente entre la autonomía académica y administrativa y la disciplina vertical que imponen las leyes, los decretos y los presupuestos nacionales” (Fanelli, 1998).

La autonomía académica pasó a ser fundamental en nuestro país y se proyectó en la participación de los tres cuerpos colegiados, profesores, estudiantes y graduados, en la toma de decisiones pedagógicas, académicas y científicas

Con el tiempo la composición de las “oligarquías académicas” también ha cambiado, no sólo son los *catedráticos* y su capacidad de autogobernarse, sino que incidieron en el gobierno de las universidades las asociaciones profesionales, federaciones estudiantiles, congregaciones religiosas, cámaras empresarias, partidos políticos y la combinación de estos grupos, que progresivamente complejizaron los mecanismos de coordinación y la efectividad de las políticas.

Las ineficiencias y burocratización del Estado y el estancamiento y deterioro de la oligarquía académica, han llevado a la búsqueda de una tercera alternativa de coordinación, el *mercado*, con su lógica apremiante en cuanto a reducción de costos y poco proclive a los proyectos de largo plazo y relevancia social. La “competencia de mercado” puede significar tanto la competencia por las matrículas como la búsqueda de donaciones. En la medida en que las universidades diversifican sus fuentes de financiamiento, arancelando sus estudios, vendiendo servicios y realizando otro tipo de transferencias al sector productivo, otorgan a los estudiantes y a las empresas mayor poder de exigir un tipo de producto.

Según Schwartzman (1993), en el largo plazo, los mercados pueden establecer una competencia saludable y patrones de costo-efectividad e identificar la demanda; el Estado puede establecer metas de largo plazo, apoyar y definir el poder relativo de oligarquías y grupos de interés; y estos grupos, bajo condiciones apropiadas, son los únicos que realmente pueden saber lo que son y pueden hacer las instituciones de educación superior.

Burton Clark reconoce la dificultad de controlar la autonomía, no tanto la financiera, sino en otras dimensiones del “poder”. A esta institución con sus prácticas no se le pueden imponer cambios e innovaciones importantes.

M.Mollis (1996) plantea la dificultad de la autonomía dependiente de los poderes públicos, asociada a la intervención del Estado y a los intereses de una clase determinada y señala: “El encanto de la autonomía se encuentra prisionero del “encantador que lo promueve”.

Según Pérez Lindo (1996) con pocos recursos, sin vinculación orgánica con el sistema productivo, sin mecanismos de control de gestión y sin modelos de gerenciamiento, los márgenes de eficacia de las universidades nacionales se ven muy limitados.

En los años 80 se produjo un fenómeno de “crisis de confianza” en el destino del financiamiento de las instituciones públicas asociada con el proceso de masificación y el ajuste económico, que produjo un descenso importante en el financiamiento estatal y un desfasaje frente al crecimiento estudiantil.

A principios de la década del 90 Joaquín Brunner llamó la atención sobre el proceso de agotamiento de la estructura tradicional de relación entre la educación superior y el Estado y la necesidad de pensar en un cambio radical que condujera a un nuevo *contrato social* entre las instituciones universitarias, la sociedad y el Gobierno. “El centro de gravedad de la relación entre el Estado y la educación debe desplazarse desde los controles administrativos detallados hacia el reconocimiento de esa amplia esfera de autonomía, base para una efectiva autoregulación y *accountability* de las instituciones”. (Brunner, 1993).

Señala (Krotsch, 2001) que el pasaje histórico de las relaciones entre el Estado y las universidades confluyen desde el ámbito de la *confianza* al de la *rendición de cuentas* en la justificación del gasto realizado, con peligrosas derivaciones en la pérdida de autonomía académica, en la medida que implica el triunfo de un régimen de eficientismo en términos de resultados concretos.

La sociedad del conocimiento es el rumbo al que entra la sociedad global, la universidad deberá adecuar su rol y su inserción en un complejo mundo cada vez más interdependiente e injusto. El desafío será legitimarse como actor político social, que tienda lazos entre nuestras sociedades que se benefician con la globalización, llevando educación y conocimiento donde se necesite. En síntesis la legitimación social de las universidades permitirá enfrentar el gran desafío de trabajar por la inclusión social.

### **Los mecanismos de regulación**

Los caminos en este comienzo del milenio se vislumbran con las tensiones que van desde el control a la autoregulación, de la liberalización a la supervisión.

Se observa un Estado mínimo y un máximo mercado con ajuste estructural que conlleva interrogantes: quién financia?, quién controla la calidad? ¿qué Estado necesitan las Universidades para producir “inteligencia” y que las universidades necesitan el Estado para ser más capaz, justo y equitativo?

Estas tensiones se resumirían según el enfoque entre control gubernamental del Estado intervencionista y supervisión estatal o Estado evaluador.

La dependencia del Estado actúa como factor de conflicto en el proceso de construir su rol de formador de espíritu crítico, ético y de la mayor excelencia.

Los márgenes de autonomía que existen en los países del primer mundo coexisten con un orden cultural que mantiene una coherencia funcional. En esos países coexisten, sobre todo en EEUU una universidad estratificada, mejor calificada, al servicio de elites competitivas. Algunas mejor dotadas económicamente y formadoras de gobernantes.

En Latinoamérica y en nuestro país, la construcción de la Universidad se ha realizado gracias a la enseñanza y la investigación, preservando al sujeto público y democrático. Actualmente, como ya se señaló, el desafío es doble: por un lado, formar profesionales e investigadores de la mejor calidad para confrontar la compleja realidad globalizadora y mercantilista. Por el otro lado, la relación de la universidad con el poder político y la posibilidad de ejercer la gobernabilidad en una sociedad inequitativa e injusta.

La dinámica entre la autonomía y el control descansa en el papel que desempeñan los tres sectores integrantes del llamado “triángulo de la coordinación”. La tendencia en los 90 fue hacia sistemas cada vez más coordinados por los Estados y el mercado, en desmedro de los grupos académicos, que se expresan en formas diferentes frente a la masificación creciente de la educación superior y la reducción de recursos.

Crecieron los argumentos a favor de políticas de financiamiento reguladas desde las agencias estatales e internacionales y de la evaluación interna y externa de la calidad académica, supuestamente como mecanismos de fortalecimiento de la autonomía institucional, con efectos diversos de dichos controles, en general restrictivos y con escaso consenso de los actores académicos, que lo viven como una pérdida de autonomía y autarquía.

La emergencia de un Estado evaluador que define criterios en la asignación de los fondos públicos, es acompañada por la reproducción de estas mismas prácticas dentro de las propias instituciones de educación superior.

A partir de la adopción de un modelo de gestión empresarial, las universidades incorporan técnicas de gestión administrativa y de costos asimilables a aquellas empleadas por las empresas, dando origen a la concepción de la *Universidad-Empresa*, en la que las instituciones se ven “obligadas a operar en términos de los valores mercantiles de su actividad en lugar de acercarse a la sociedad en cumplimiento de un mandato social solidario” (Camilloni, 1995).

La Universidad de fin de siglo renuncia a una idea única y consensual de ella misma y encuadra su gestión y regulación de sus conflictos en un contexto signado por la pluralidad y la diversificación. La condición de significación de un sistema es *su cierre*, la determinación de sus límites, “estos límites, sin embargo, sólo pueden ser dictados por algo que está más allá de ellos. Pero como el sistema es un sistema de diferencias, este “más allá” carece de la

condición de una verdadera heterogeneidad si consiste en *una diferencia más.*” (Laclau, 2002).

En el nuevo contexto sistémico la idea de autonomía ya no se funda en la razón de ser de la Universidad sino en el principio gerencial que es inherente a la lógica de las organizaciones, cualquiera fuera su naturaleza. Autonomía quiere decir aquí que el control se ejerce sobre los productos y no sobre los procesos. En el sistema no importa la heterogeneidad sustantiva de los modelos mientras estos últimos se sometan a los parámetros de regulación externa definidos.” Esta diferenciación arroja tantas subjetividades universitarias como formas y paradigmas propios de cada institución. La fragmentación que implica el desanclaje del sistema universitario respecto de cualquier referente sustantivo es un elemento tanto o más importante que cualquier deterioro presupuestario” (Naishtat, 2001).

### **La heteronomía de las reformas**

Refiriéndose a la realidad que acentúa la heteronomía de la universidad pública Coraggio (2001) plantea.....”que se incrementaría en la medida que se exija a las universidades vincularse más directamente con el mercado. El sistema universitario nacional de fines de siglo es un sistema debilitado que pierde progresivamente su condición de productor y formador activo, frente a la tendencia a formar redes globales de producción y circulación del conocimiento, que las transforma en empresas revendedoras de programas de formación listos para el consumo y limitadas por alternativas cada vez más supeditadas a criterios de eficiencia económica.

Las políticas gubernamentales son normalmente el resultado de fuerzas diferentes y en conflicto, y comprender el juego de poder suele ser más importante que la identificación de políticas alternativas.

Las reformas implementadas esconden una paradoja, si bien está presente la idea de descentralización y de autonomización de los actores, se dan paralelamente políticas de recentralización y nuevo dirigismo, dando al Estado un protagonismo desconocido. Busca ordenar, regular y termina creando una estructura mucho más compleja dentro del sistema universitario, a partir de las evaluaciones de calidad estandarizadas. “De esta manera, se ha conseguido desvirtuar la tradicional concepción de autonomía académica, a cambio de reformas que dan mayores capacidades institucionales en términos de financiamiento y de organización cotidiana” (Krotsch, 2001). Las iniciativas de los gobiernos tendientes a

mejorar la eficiencia administrativa pueden convertirse en mecanismos que atentan contra los objetivos científicos y académicos de las universidades.

Lo que al principio vimos como un desafío, se transforma en una encrucijada, las universidades en tanto servicios públicos que el Estado debe sostener, deben aceptar el control de gestión, sin renunciar a su función de centro de producción de conocimientos, que justifica su autonomía.

La heteronomía universitaria no se traduce solamente en la dimensión del poder administrativo, sino sobre todo en el grado de libertad que la universidad se otorga a sí misma en la manera de pensar la ciencia y el conocimiento que se produce en su seno.

### **Hacia una nueva concepción de autonomía**

En un contexto de crisis del sistema de educación superior y de la sociedad en su conjunto, la autonomía se afirmará como valor reconocido y defendido por la sociedad en la medida que la misma universidad pública pueda reconocer y resolver los problemas estructurales que arrastra, tomando la iniciativa para promover procesos de cambio y transformación que eviten el estilo de reestructuración que ha acompañado al ajuste y la reforma de las empresas del Estado neoliberal, tendiente a sustituir a los académicos por otros agentes sociales menos democráticos.

“La opción no es la clausura de los claustros universitarios frente al contexto exterior, sino su articulación por propia iniciativa y a partir de acuerdos con los diversos sectores de la sociedad (...) (para) fortalecer su carácter público y su papel como agente del desarrollo al que debemos aspirar más allá de las indicaciones del mercado” (Coraggio, 2001, pág. 37).

El principio de autonomía puede, en el nuevo contexto institucional, entrar en conflicto con el principio de responsabilidad pública, entonces un nuevo eje de discusión es entender la autonomía no como simple *encerramiento* de los conflictos de poder internos, sino como la capacidad de la universidad para celebrar contratos y acuerdos con otros sectores, que aseguren la *pertinencia* social de la universidad pública.

En este momento, en casi toda la universidad pública hay una tendencia a recuperar lo mejor de la corriente autonomista y de la idea de compromiso, que implica una ruptura en el estilo de reflexión acerca de la universidad. Las formas en que se asumen los desplazamientos de la autoridad y el control entre los distintos sectores, es más un problema político que jurídico. Es necesario modificar las formas internas de gobierno, reforzando las

estructuras de autoridad, sin que esto signifique una pérdida del nivel de democratización y participación de los actores, sino que, agilice la generación de procesos de toma de decisiones, en un marco de autoregulación y autoevaluación, que supere el deterioro de la calidad educativa.

Algunos aconsejan para el siglo XXI una autonomía dada por la convergencia y la construcción del consenso institucional.



## BIBLIOGRAFIA

(1993) BRUNNER, José J. “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato” en *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, FLACSO, Chile.

(1995) CAMILLONI, Alicia. “La universidad en tiempos de incertidumbre” en *Revista Encrucijadas*, UBA . Buenos Aires.

(2001) CORAGGIO, José L. *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

(1998) FANELLI, Ana M. *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*. Ministerio de Cultura y Educación. Argentina.

(2001) KROTSCH, Pedro. *Educación superior y reformas comparadas*. Ediciones Universidad Nac. de Quilmes. Argentina.

(2000) LACLAU, Ernesto. *Misticismo ,retórica y política*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

(1996) MOLLIS, Marcela. “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada” en *Revista Pensamiento Universitario*. Año 4 N°4/5. CBC. UBA. Buenos Aires.

(2001) NAISHTAT, Francisco. “Antinomias universitarias y *Universitas* en la Argentina” en *Revista Ciencias Sociales* N° 46. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

(2002) NAISHTAT, Francisco “Autonomía Académica y Pertinencia Social de la Universidad Pública” Proyecto Instituto de Investigaciones Germani de la UBA, Argentina.

(1996) PEREZ LINDO, Augusto. “Gestión universitaria: diagnóstico y alternativas” en *Revista Pensamiento Económico*. Op. cit.

(1993) SCHWARTZMAN, Simón. “Políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto” en *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Op. cit.